

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 341.17

О. С. ПЕРЕДЕРІЙ,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ВІДОМСТВО В ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОМУ МЕХАНІЗМІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТВОРЕННЯ, ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ, КОМПЕТЕНЦІЯ

З позицій загальнотеоретичного аналізу висвітлено історичні передумови створення, порядок формування та компетенція Європейського поліцейського відомства як невід'ємного елемента інституціонального механізму Європейського Союзу.

ПЕРЕДЕРІЙ А. С. ЕВРОПЕЙСКОЕ ПОЛИЦЕЙСКОЕ ВЕДОМСТВО В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ МЕХАНИЗМЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ, ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ, КОМПЕТЕНЦИЯ

С позиций общетеоретического анализа освещаются исторические предпосылки создания, порядок формирования и компетенция Европейского полицейского ведомства как неотъемлемого элемента институционального механизма Европейского Союза.

PEREDERIY O. EUROPEAN POLICE OFFICE IN EUROPEAN UNION'S INSTITUTIONAL MECHANISM: HISTORICAL PRECONDITIONS OF FORMATION, FORMATION PROCEDURE, COMPETENCES

Historical preconditions of formation, formation procedure and competences of European Police Office as of an essential element of European Union's institutional mechanism are illuminated from the perspectives of general analysis.

На початку ХХІ ст., незважаючи на значні досягнення прогресивної міжнародної спільноти в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина, злочинність і далі залишається одним із найбільш небезпечних соціальних явищ, яке становить безпосередню загрозу особистій безпеці кожної особи у всіх без винятку, державах світу. Країни Європейського Союзу (далі – ЄС) як учасники найбільш впливового в світі політичного, економічного і культурного альянсу держав спільними силами намагаються робити все можливе для ефективної протидії різноманітним формам злочинної діяльності (особливо транснаціональної) та забезпечення громадської безпеки й порядку в європейському просторі.

У розділі 5 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ЄС) від 25 березня 1957 р.¹ [1], який має назву «Поліцейське

співробітництво», зазначено, що Європейський Союз із метою виявлення злочинів і результативного проведення їх розслідувань, розвиває поліцейське співробітництво, до участі в якому залучаються всі компетентні органи держав-членів альянсу. До таких органів належать, перш за все, поліція, митна служба та інші спеціалізовані репресивні служби². Складність процесів політико-правового, соціально-економічного, культурно-духовного, військового розвитку в країнах

кого співтовариства». Сучасна назва введена Лісабонським договором від 13 грудня 2007 р.

² «Репресивні (каральні) служби» – це органи й установи держав, які відповідно до законодавства уповноважені здійснювати примусові заходи з метою протидії злочинності, притягнення до відповідальності і покарання суб'єктів протиправних діянь. Кримінальну репресію як невід'ємний елемент правоохоронної функції держави слід відрізнити від політичних репресій (переслідування й усунення противників і критиків правлячого режиму), які є абсолютно незаконними з точки зору базових цінностей Європейського Союзу.

¹ Початкова назва – «Договір про заснування Європейського економічного співтовариства» (підписаний у Римі 25 березня 1957 р.); з 1 листопада 1993 р. – «Договір про утворення Європейсь-

Європи обумовили створення Європейським Союзом багатьох відокремлених наддержавних інституцій, діяльність яких розрахована на вирішення актуальних соціальних проблем об'єднаної Європи. Однією з таких інституцій є Європейське поліцейське відомство (далі – Європол), функціонування котрого з кожним роком набуває дедалі більшого значення для народів Європи і, як наслідок, привертає увагу науковців. У зв'язку з цим, **метою** даної статті є висвітлення історичних передумов створення, порядку формування й компетенції Європолу як елемента інституціонального механізму ЄС.

Актуальність дослідження означеного вище кола питань підтверджується не досить глибокою розробкою означеної тематики. Разом із тим, слід зазначити, що такі українські і російські вчені, як О. О. Теличкін, Ю. В. Щокін, В. В. Войников, К. С. Родіонов, І. А. Холопов, у своїх працях фрагментарно торкалися аспектів, пов'язаних із функціонуванням Європолу.

Визначення місця Європолу в інституціональному механізмі ЄС логічно розпочинати після попереднього з'ясування його складної і полісистемної структури. Відповідно до ст. 13 Маастрихтського договору 1992 р. (враховуючи зміни, що були внесені до документа Лісабонською угодою в 2007 р.) Європейський Союз має власний інституціональний механізм [2]. Основне завдання механізму зводиться до втілення в життя основних цінностей ЄС, здійснення завдань і функцій ЄС, досягнення стратегічних цілей організації, служба інтересам громадян держав-членів ЄС, а також забезпечення послідовності, ефективності й наступництва політики та дій Союзу. Інституціональний механізм ЄС складається зі специфічних наддержавних інституцій, які виконують законодавчі, виконавчі, судові, контрольно-наглядові, правоохоронні та інші функції. Це передусім Європейський парламент, Рада Європейського Союзу (неофіційна назва – Рада міністрів ЄС), Європейська комісія, Суд Європейського Союзу, Європейський центральний банк, Рахункова палата. Кожному з наведених інститутів притаманний особливий правовий статус і компетенція, сфера дії, завдання.

Рада Європейського Союзу визначає загальні політичні орієнтири і пріоритети розвитку ЄС у найважливіших сферах і має деякі

повноваження виконавчого органу влади європейського альянсу. До Ради ЄС входить один представник (міністр) від уряду кожної держави-члена. Особливістю функціонування Ради міністрів ЄС є те, що її персональний склад змінюється залежно від порядку денного засідання цього органу. Кожному представникові уряду держава, яку останній офіційно представляє, делегує повноваження офіційно представляти й відстоювати позицію своєї держави. Саме тому підпис міністра конкретної держави під схваленим Радою міністрів документом означає офіційну згоду країни на виконання вказаних у документі зобов'язань. Сьогодні Рада міністрів офіційно має дев'ять конфігурацій: Рада з зовнішньополітичних справ, Рада з економічних і фінансових питань, Рада з питань юстиції і внутрішніх справ, Рада зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я і захисту прав споживачів, Рада з питань конкурентноздатності, Рада з питань транспорту, телекомунікацій і енергетики, Рада з питань сільського і рибного господарства, Рада з питань захисту оточуючого середовища, Рада у справах освіти, молоді і культури.

Досить важливим, з огляду на загальну мету існування Європейського Союзу, є функціонування **Ради міністрів юстиції і внутрішніх справ** країн – учасниць ЄС (The Council of Justice and Home Affairs). Держави-члени ЄС започаткували процес міжурядового співробітництва в галузі правосуддя і внутрішніх справ у 1970-х рр. на неофіційному рівні. Даний процес активізувався у 1980-х рр. з початком так званого «шенгенського процесу» – процедурою спрощення режими в'їзду-виїзду громадян провідних європейських країн на територію одна одної. 14 червня 1985 р. було прийнято першу шенгенську угоду «Про поступову відміну перевірок на спільних кордонах» [3]. Пізніше, 19 червня 1990 р., було прийнято Конвенцію «Про застосування Шенгенської угоди від 14.06.1985 р. «Про поступову відміну перевірок на спільних кордонах» [4]. Основна ідея Шенгенських угод зводилася до скасування прикордонного контролю між провідними країнами Європи з метою поступової ліквідації політичних кордонів між європейськими націями.

Розширення шенгенського простору мало здебільшого позитивні наслідки для народів

Європи: активізувався загальноєвропейський ринок праці та послуг, більш динамічно стала розвиватися культурна інтеграція європейських націй, прискорився процес створення Єдиного європейського освітнього простору, спростили процедуру обміну висококваліфікованими кадрами та інше. Разом з тим, у результаті дії шенгенських домовленостей вільно перетинати кордони між країнами Європи могли не лише законослухняні громадяни, а й особи, що підозрюються або звинувачуються у вчиненні злочинів. Це передусім ті, хто переховується від слідства і суду, члени екстремістських релігійних угруповань, представники організацій шовіністичної ідеології, особи, що займаються контрабандою художніх та культурних цінностей, а також незаконним розповсюдженням наркотичних речовин, члени транснаціональних терористичних організацій та інші категорії осіб. Усе це, як справедливо зазначає В. В. Войников, викликало необхідність більш тісного співробітництва європейських країн у галузі боротьби зі злочинністю [6, с. 61]. Наслідком цього стало те, що лідери держав, які підписали шенгенські угоди, започаткували процес активного співробітництва поліцейських органів провідних країн Європи. Не випадково з цієї причини при розробці Шенгенської конвенції 1990 р. проблемі поліцейського співробітництва було приділено значне місце³.

Паралельно з шенгенським процесом на початку 90-х рр. XX ст. європейські держави розпочинають якісно новий етап культурної і політико-економічної інтеграції народів Європи, який завершився створенням Європейського Союзу у 1992 р. Незадовго до цього, у червні 1991 р., під час роботи Люксембурзького самміту Європейської Ради Німеччина ініціювала питання про створення загальноєвропейської поліцейської служби – Європейської поліцейської організації. Цю пропозицію

³ Розділ III Шенгенської Конвенції був присвячений цим питанням і мав назву «Поліція і безпека». До того ж, у конвенції було визначено конкретні заходи поліцейського співробітництва між країнами-членами ЄС щодо охорони правопорядку на державному кордоні. Статті 40, 41 документа дозволяли поліцейським органам вести спостереження за підозрілими особами, здійснювати їх переслідування на території кількох країн без попереднього дозволу, силове затримання тощо.

підтримали більшість держав Європи. За задумом засновників, Європолу відводилася невелика роль організації, що забезпечує інформаційний обмін між поліцейськими структурами країн ЄС [8, с. 45]. Разом із тим, організаційно-правові затримки з ратифікацією окремими країнами Європи тексту Маастрихтського договору (1992 р.), яким офіційно засновувався Європейський Союз, об'єктивно не давали змогу заснувати вказану організацію. У червні 1993 р. було укладено міжурядову угоду про створення Європейської служби з питань боротьби з наркотиками (Europol Drug Unit – EDU), яка розпочала свою діяльність у січні 1994 р.⁴ Невдовзі, 26 липня 1995 р., на виконання ст. 29 Маастрихтського договору Радою Європейського Союзу було схвалено Конвенцію про створення Європейського поліцейського відомства [5] (далі – Конвенція), яка до жовтня 1998 р. була ратифікована всіма (на той час 15-ма) членами ЄС і набула чинності в липні 1999 р.

Конвенція про Європол складається з шести розділів, положення яких визначають мету і завдання Європолу, правовий статус організації, організаційну структуру і порядок фінансування, а також регулює порядок оперативної інформаційно-аналітичної роботи. Так, відповідно до Конвенції, Європол як елемент складного інституціонального механізму ЄС підпорядкований спеціалізованому виконавчому органу – *Раді міністрів юстиції та внутрішніх справ ЄС*. Рада несе відповідальність за керівництво і діяльність Європолу, формує персональний склад керівного апарату організації. Так, Рада міністрів та внутрішніх справ ЄС призначає *Правління Європолу*, до роботи у якому залучається один представник від кожної країни – члена ЄС. Правління кілька разів на рік збирається на розширене засідання, на якому обговорюються найважливіші питання функціонування Європолу. Правління Європолу рекомендує для затвердження Раді міністрів юстиції і внутрішніх

⁴ У зв'язку з невирішенням на початку 1994 р. значної кількості питань, пов'язаних з організаційним забезпеченням і матеріально-технічним оснащенням Європейської служби з питань боротьби з наркотиками (EDU), працівники організації починали свою роботу в кількох пересувних контейнерах, які розташували в передмісті м. Страсбург (Франція).

справ ЄС персональний склад *Дирекції Європолу*, до якої входять директор та його заступники (ст. 29 Конвенції). Дирекція відповідає за повсякденну діяльність Європолу, рівень ефективності виконання завдань організації, підбір персоналу тощо.

Додатковою управлінською ланкою у структурі Європолу є *фінансовий ревізор*, що призначається на посаду правлінням Європолу. Фінансовий ревізор здійснює контроль за доцільністю і раціональністю використання коштів організації і готує щорічні фінансові звіти про діяльність організації. Такі звіти, у свою чергу, подаються спеціально створеному Рахунковою палатою ЄС *Об'єднаному комітету фінансового контролю*. Комітет здійснює аудиторську перевірку діяльності Європолу і перевіряє всі його фінансові операції на предмет законності та доцільності.

Щодо компетенції Європолу, то ст. 2 розділу 1 Конвенції фактично дублює ст. 80 Договору про функціонування Європейського Союзу, де зазначено, що Європол функціонує у сфері «...координації спільних дій держав-членів ЄС щодо протидії тероризму, незаконному обігу наркотиків і іншим тяжким злочинам, які вчинюються організованими злочинними угрупованнями і діяльність котрих здійснюється на території кількох держав – членів альянсу». При цьому доцільно вказати, що поле діяльності Європолу з кожним роком розширюється через вступ до ЄС нових країн. Цей фактор, як відзначає І. А. Хохлов, посилює значення Європолу в загальній мережі європейської безпеки [9, с. 42]. Для досягнення зазначеної мети Європол працює в таких напрямках (ч. 1 ст. 3 Конвенції):

- 1) забезпечення обміну інформацією, що становить оперативний інтерес, між країнами – членами ЄС;
- 2) здійснення аналізу, зіставлення та збирання спеціальної розвідувальної інформації про протиправну діяльність осіб;
- 3) повідомлення компетентним національним органам держав – учасниць ЄС (поліцію, органи державної безпеки) інформації про злочини;
- 4) сприяння проведенню спеціальних досліджень у державах – членах ЄС, прискорення обробки інформації, що становить оперативний інтерес, національними компетентними органами;
- 5) підтримання комп'ютеризованої систе-

ми зібраної інформації, що містить дані про осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів на території держав ЄС або які переховуються від слідства і суду.

Виконуючи означені завдання, Європол позбавлений виконавчо-розпорядчих повноважень, оскільки, за висловом діючого директора – М. П. Ратцеля, є «сервісною службою» [7, с. 69]. Цим визначається й те, що працівники Європолу не мають права застосовувати примус.

Специфіка правового статусу Європолу передбачає і міжнародну правосуб'єктність організації (ст. 26). Це виявляється в тому, що країни ЄС надали Європолу право укладати угоди з третіми державами та іншими суб'єктами міжнародного публічного права від свого імені. Разом із тим, як справедливо зазначає Ю. В. Щокін, дане право не універсальне і має істотні обмеження [10, с. 102]. Це виявляється в тому, що Європол уповноважений укладати угоди лише з визначеного кола питань (угоди про конфіденційність, які регулюють питання одержання інформації, що становить оперативний інтерес), а також погоджувати свої дії з Радою міністрів ЄС (передача розвідувальної інформації; визначення держави, з якою Європол може співробітничати). На додаток до цього слід відзначити, що після налагодження контакту з третіми державами Європол самостійно визначає рівень взаємного представництва, періодичність контактів, питання направлення місій тощо. Поряд із цим, у межах ЄС Європол може встановлювати контакти з органами й організаціями ЄС самостійно без попереднього схвалення Радою міністрів ЄС. Подібне обмеження міжнародної правосуб'єктності Європолу вказує на відносну самостійність організації як елементу інституціонального механізму Європейського Союзу.

На підставі вищевикладеного можна зробити такі висновки:

1. Створення Європолу наприкінці ХХ ст. стало закономірним результатом розширення Європейського Союзу, з одного боку, і ускладненням криміногенної обстановки на Європейському континенті – з іншого.

2. Європол є елементом інституціонального механізму Європейського Союзу, який перебуває в організаційному підпорядкуванні Ради міністрів юстиції та внутрішніх справ ЄС і має статус міждержавної організації.

3. Європол компетентний здійснювати координацію спільних дій держав – членів ЄС щодо протидії тероризму, незаконному обігу наркотиків та іншим тяжким злочинам, які вчиняються організованими злочинними угрупованнями й діяльність яких здійснюється на території кількох держав–членів альянсу. Основна лінія роботи Європолу зводиться до інформаційно-аналітичної діяльності в сфері протидії злочинності й тероризму.

4. Європол має власну організаційну структуру (правління, директор, заступники директора, фінансовий ревізор), керівний апарат якої персонально формує Рада міністрів ю-

стиції і внутрішніх справ ЄС.

5. Європол є відносно самостійним елементом інституціонального механізму ЄС, оскільки наділений міжнародною правосуб'єктністю. Організація має повноваження від свого імені укладати міжнародні угоди з країнами, які не входять до ЄС. Міжнародна правосуб'єктність Європолу обмежується зобов'язанням погоджувати з Радою ЄС найважливіші напрямки міжнародної діяльності (зокрема визначення держав, з якими Європол може потенційно співпрацювати на рівні міжнародно-правових зносин).

Література

1. Договор о функционировании Европейского Союза от 25 марта 1957 г. // Кашкин С. Ю. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / С. Ю. Кашкин, О. Е. Кутафин, А. О. Четвериков ; пер. с англ. А. О. Четверикова ; под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : ИНФРА – М, 2008. – С. 211–381.
2. Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. // Кашкин С.Ю. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / С. Ю. Кашкин, О. Е. Кутафин, А. О. Четвериков ; пер. с англ. А. О. Четверикова ; под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : ИНФРА – М, 2008. – С. 166–210.
3. Договор между Королевством Нидерландов, Королевством Бельгии, Федеративной Республикой Германии, Французской Республикой и Великим Герцогством Люксембург о поэтапной отмене контроля на общих границах от 14 июня 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengenagr.htm>.
4. О применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между Правительствами государств экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах : конвенция от 19 июня 1990 г. – (С изменениями и дополнениями, внесенными Директивой от 28 ноября 2002 г. № 2002/90/ЕС, Рамочным решением от 28 ноября 2002 года № 2002/946/ПВД) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengenconv.htm>.
5. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) : EU. Brussels, 18 July 1995 SN 3549/95 // Official Journal of the European Communities. C316. – 1995. – 27 Nov. – P. 2–32.
6. Войников В. В. Европейское полицейское ведомство (Европол): история, задачи, структура / В. В. Войников // Российская юстиция. – 2005. – № 2. – С. 20–22.
7. Родионов К. С. Интерпол и Европол / К. С. Родионов // Право и международные отношения. – 2009. – № 6. – С. 62–71.
8. Теличкин А. А. Европол: организационно-правовые основы деятельности / А. А. Теличкин, И. А. Теличкин // Право і Безпека. – 2005. – № 4'5. – С. 44–48.
9. Хохлов И. А. О служебных законах европейской полицейской организации Европол / И. А. Хохлов // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати). Ежемесячный информационный бюллетень ВИНТИ. – 2006. – № 6. – С. 41–42.
10. Щокін Ю. В. Міжнародна правосуб'єктність Європолу / Ю. В. Щокін // Український часопис міжнародного права. – 2003. – № 3. – С. 100–106.

Надійшла до редколегії 26.05.2010